



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET  
DU CALVADOS

# Des outils pour créer des passerelles entre enjeux urbains et enjeux agricoles

**Dossier**

**2**

La démarche du guide :  
une méthodologie à adapter localement avec des étapes essentielles exposées en 4 dossiers.

Dossier 1 :  
L'agriculture,  
une dimension des  
projets de territoire

Dossier 2 :  
Des outils pour créer  
des passerelles  
entre enjeux urbains  
et enjeux agricoles

Dossier 3 :  
Vers des actions  
« agri-urbaines »

Dossier 4 :  
Points de repère



**Ce deuxième dossier propose des clés méthodologiques pour favoriser les passerelles entre les enjeux urbains et les enjeux agricoles, pour faciliter la connaissance mutuelle entre les acteurs, anticiper le mieux possible les conflits liés à la mise en projet et trouver des compromis.**

**Objectifs :**

- Pour développer au mieux une stratégie commune et partagée avec les acteurs locaux
- Pour mieux se connaître mutuellement
- Pour accompagner les bureaux d'études
- Pour utiliser les possibilités réglementaires existantes

**Apports méthodologiques :**

- Les étapes pour aller vers une démarche de concertation
- Le contenu du diagnostic agricole
- La grille de lecture pour analyser le diagnostic agricole
- Pour s'y retrouver dans les outils réglementaires existants

## Sommaire

### Des outils pour créer des passerelles entre enjeux urbains et enjeux agricoles

<b>1. Comment anticiper les conflits liés à l'aménagement de l'espace ?</b>	<b>5</b>
L'importance de la concertation entre les acteurs locaux	5
Un constat : une méconnaissance entre urbains et agriculteurs	6
Les risques de la « non concertation »	6
Les freins et les leviers pour lancer une démarche de concertation	7
<i>Des étapes pour aller vers la concertation</i>	10
<b>2. Comment mieux connaître l'agriculture de mon territoire ?</b>	<b>12</b>
Pourquoi réaliser un diagnostic agricole ?	12
Concrètement, comment réaliser un diagnostic agricole ?	12
<i>Le contenu du diagnostic agricole</i>	14
S'appropriier le diagnostic	16
<i>La grille de lecture pour analyser le diagnostic agricole</i>	16
<b>3. Quels sont les outils à ma disposition pour mieux gérer le foncier dans les projets de planification et les documents d'urbanisme ?</b>	<b>18</b>
Les impacts de la gestion du foncier sur l'agriculture	18
Des impacts économiques	18
Des impacts sur l'organisation du territoire et la structuration des paysages	18
Les leviers et les outils pour gérer la consommation du foncier	19
Réfléchir à sa stratégie de planification	19
Privilégier l'élaboration de documents d'urbanisme à plus grande échelle	20
Utiliser et organiser une veille sur les outils réglementaires à disposition	20
<i>Pour s'y retrouver dans les outils réglementaires existants</i>	21
Choisir un aménagement urbain plus économe en foncier	22
Veiller aux impacts réglementaires, économiques, environnementaux et paysagers des zones à urbaniser	23
Surveiller la consommation d'espaces	23



© Olivier Brosseau - MEDDTL

**A**u cours de l'élaboration d'un projet de développement ou d'une action d'aménagement, l'agriculture est une des composantes à prendre en compte. Cependant, les interactions entre « territoire, projets, agricultures » peuvent amener à des divergences de points de vue, des discussions, des points de blocage, des compromis ou des partenariats.

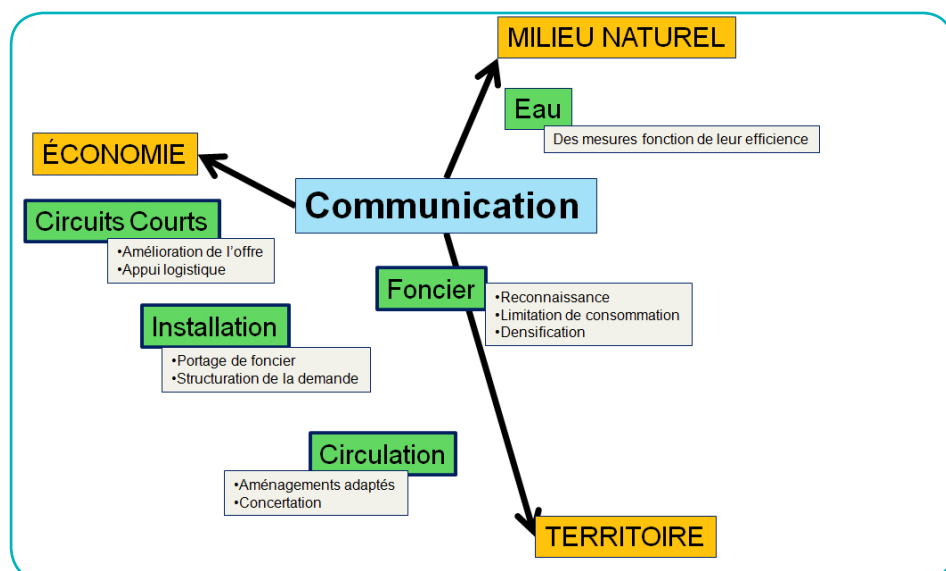
Pour favoriser les échanges de cultures et de représentations, pour que chacun prenne conscience des difficultés, contraintes, responsabilités, de part et d'autre, ce dossier présente trois étapes essentielles déclinables à des territoires et des échelles différents :

- **la concertation**, pour mieux gérer la question du partage et des fonctions de l'espace ;
- **le diagnostic agricole**, pour mieux connaître l'agriculture locale et sa contribution au projet de territoire ;
- **les outils réglementaires et les marges de manœuvre possibles** au cours de l'élaboration des documents de planification et d'urbanisme.

# 1. Comment anticiper les conflits liés à l'aménagement de l'espace ?

## ■ L'importance de la concertation entre les acteurs locaux

La communication, au cœur des divers enjeux impliquant l'agriculture et les projets d'urbanisme



Dans le cadre de l'élaboration d'un ScoT ou d'un PLU, l'article L.300-2 du Code de l'urbanisme rappelle que : « le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant

- a) toute élaboration ou révision du ScoT ou du PLU ;
- b) toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté ;
- c) toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte [...]

La démarche de concertation n'est évidemment pas réservée à la problématique « urbanisme/agriculture ». En outre, sa mise en place peut s'avérer complexe et délicate, et déboucher sur des débats et des difficultés. Il faut donc trouver les bons leviers, et surtout, les bons moments pour la mener.

A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère. Le dossier définitif du projet est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public. »

**Au final, éviter le dialogue  
risque de générer des conflits  
d'usage.**

## **Un constat : une méconnaissance entre urbains et agriculteurs**

Depuis les années 90, les espaces périurbains et ruraux connaissent une profonde mutation sociétale avec l'arrivée des néo-ruraux.

Les agriculteurs représentent aujourd'hui 6% de la population active, alors qu'ils exploitent plus de 70% de la surface du département (source : Recensement Agricole 2010 – MAAPRAT). Ce sont des acteurs légitimes pour intervenir dans les questions foncières. Cependant, moins nombreux, ils sont par conséquent de moins en moins représentés dans la vie locale, et en particulier dans les conseils municipaux, ce qui limite le dialogue entre urbains et agriculteurs et la prise en considération des préoccupations de chacun.

## **Les risques de la non concertation**

L'absence de dialogue alimente les clichés sur les activités et les pratiques agricoles d'un côté, et sur la manière d'aborder la gestion du territoire de l'autre. Ces incompréhensions peuvent déboucher sur des conflits d'usage avec le voisinage et les collectivités.

Le manque de concertation sur les choix pris pour urbaniser le territoire peut contribuer à :

- renforcer la déstructuration de l'espace en favorisant le mitage ;
- intervenir sur le fonctionnement d'une exploitation (morcellement des parcelles, non respect de la réciprocité entre la localisation du siège de l'exploitation et la zone urbanisée) ;
- créer des difficultés d'accessibilité ou de trafics routiers (aménagement routiers, entretien des voiries...) ;
- choisir des classements (A, N, AU...) non appropriés pour certaines parcelles.

### **Parole d'élu :**

*« Sur ma commune, on avait le projet de mettre en place une bretelle de sortie. En allant voir l'agriculteur du village, celui-ci nous a expliqué qu'en la déplaçant de quelques mètres, il pouvait l'utiliser lui aussi avec ses engins et nous avons évité des travaux qui n'auraient pas été utiles pour tous, ou qu'il aurait fallu recommencer avec un coût conséquent. »*

Toutefois, dans certains cas, le dialogue ne semble pas possible. En effet, certains acteurs peuvent refuser d'échanger ou afficher des positions immuables surtout s'il s'agit d'acteurs incontournables. Si le déséquilibre est trop fort ou si les contacts préalables ne permettent pas d'envisager d'évolutions, il est préférable d'en rester à la décision réglementaire, plutôt que de s'enfermer dans un dialogue contreproductif.

Au contraire, dans d'autres cas, une situation conflictuelle peut apporter un dialogue fructueux si elle est prise à temps et suffisamment en amont pour que le dialogue ne soit pas bloqué. Il faut agir quand des marges d'actions sont encore possibles.

Dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme, la concertation ne se substitue ni à l'enquête publique ni à l'avis des représentants agricoles. L'enquête publique porte sur le projet finalisé dans les conditions fixées par le code de l'environnement (commissaire-enquêteur, publicité...), alors que la concertation porte sur un projet dès sa réflexion et doit être construite par la collectivité.

**Information, consultation, médiation, concertation** : utiliser les différentes entrées pour mener un dialogue localement

**L'information** consiste à faire part d'une décision prise ou à prendre. L'information est une condition nécessaire pour parler de participation mais ne peut être qualifiée à elle seule de processus participatif.

**La consultation** signifie « demander un avis à une personne », sans s'engager à en tenir compte.

**La médiation** est un processus dans lequel intervient un médiateur, c'est-à-dire une personne qui n'est pas partie prenante dans le débat, mais qui est garant de la qualité du débat, en terme d'équité et d'efficacité.

**La concertation** est un processus de dialogue animé par l'une des parties en présence, qui va à la fois défendre ses intérêts et faciliter le dialogue entre tous : la mission est délicate mais pas impossible.

Extraits du Programme Dialog' 2008 – La légitimité des acteurs du dialogue territorial

## Les freins et les leviers pour lancer une démarche de concertation

La concertation avec les exploitants locaux n'est pas toujours simple à mettre en place et plus ou moins efficace selon les méthodes choisies. Pourtant, elle est essentielle, afin que les problèmes rencontrés soient désamorçés le plus tôt possible et que les situations conflictuelles ne s'enveniment pas.

### La mobilisation des agriculteurs

#### Les freins

Sur certains territoires, alors que les élus essaient d'initier une démarche de concertation, il arrive que les agriculteurs concernés ne se mobilisent pas ; ce qui peut déstabiliser et démotiver pour mener d'autres essais de dialogue.

D'autres communes n'ont plus d'agriculteurs vers lesquels se tourner, car les terres sont exploitées par des exploitations agricoles dont le siège est situé sur d'autres communes.

#### Les leviers

Face à ces situations, il est possible de solliciter les organismes professionnels agricoles (chambre d'agriculture par exemple), qui peuvent conseiller sur la méthode à utiliser pour contacter les agriculteurs, et réaliser un travail de sensibilisation auprès des exploitants sur les enjeux de l'élaboration d'un document d'urbanisme.

Il peut être aussi intéressant de réfléchir à l'opportunité de réaliser un PLU intercommunal (Cf. Loi Grenelle 2), de manière à avoir une vision plus globale et stratégique des enjeux agricoles sur son territoire.

Enfin, pour mobiliser les acteurs au démarrage de l'action et faire connaître son déroulement, il peut être pertinent d'écrire un article dans un journal local au cours des différentes étapes d'une action locale. La vocation de l'article est de s'adresser directement au public visé.

## La diversité d'expression des agriculteurs

### Les freins

L'agriculture n'est pas un monde homogène. Des divergences de cultures, de pratiques et d'intérêts existent. Pour autant, solliciter les compétences ou le regard de chaque agriculteur peut compléter l'expertise apportée par un bureau d'études.

Dans ce contexte, un certain nombre de questions se posent :

- Comment permettre l'expression de tous les agriculteurs concernés ?
- Comment compléter la représentation institutionnelle par l'expression des agriculteurs locaux ?
- Comment travailler ensemble pour porter des enjeux communs ?
- Comment assumer et gérer les divergences entre agriculteurs face aux autres acteurs ?

### Les leviers

Il est important de vérifier que la démarche pour initier le dialogue correspond bien au public ciblé.

◆ **Pour identifier les préoccupations à court et à long terme, ainsi que les conflits d'usage, les entretiens individuels permettent de recueillir la parole de chacun et de pondérer certaines réactions.**

► Démarche possible :

- Faire des entretiens par enquête et informer auparavant les agriculteurs de cette démarche pour leur expliquer l'objectif.
- Partager ses préoccupations et ses enjeux pour co-construire un projet dont les détails font toute la différence.

◆ **Pour les questions d'ordre général liées à l'urbanisme, au diagnostic agricole, aux tendances conjoncturelles, il est préférable de s'adresser à un groupe d'agriculteurs plutôt qu'à un individu pour éviter les intérêts personnels (cas des propriétaires).**

► Démarche possible :

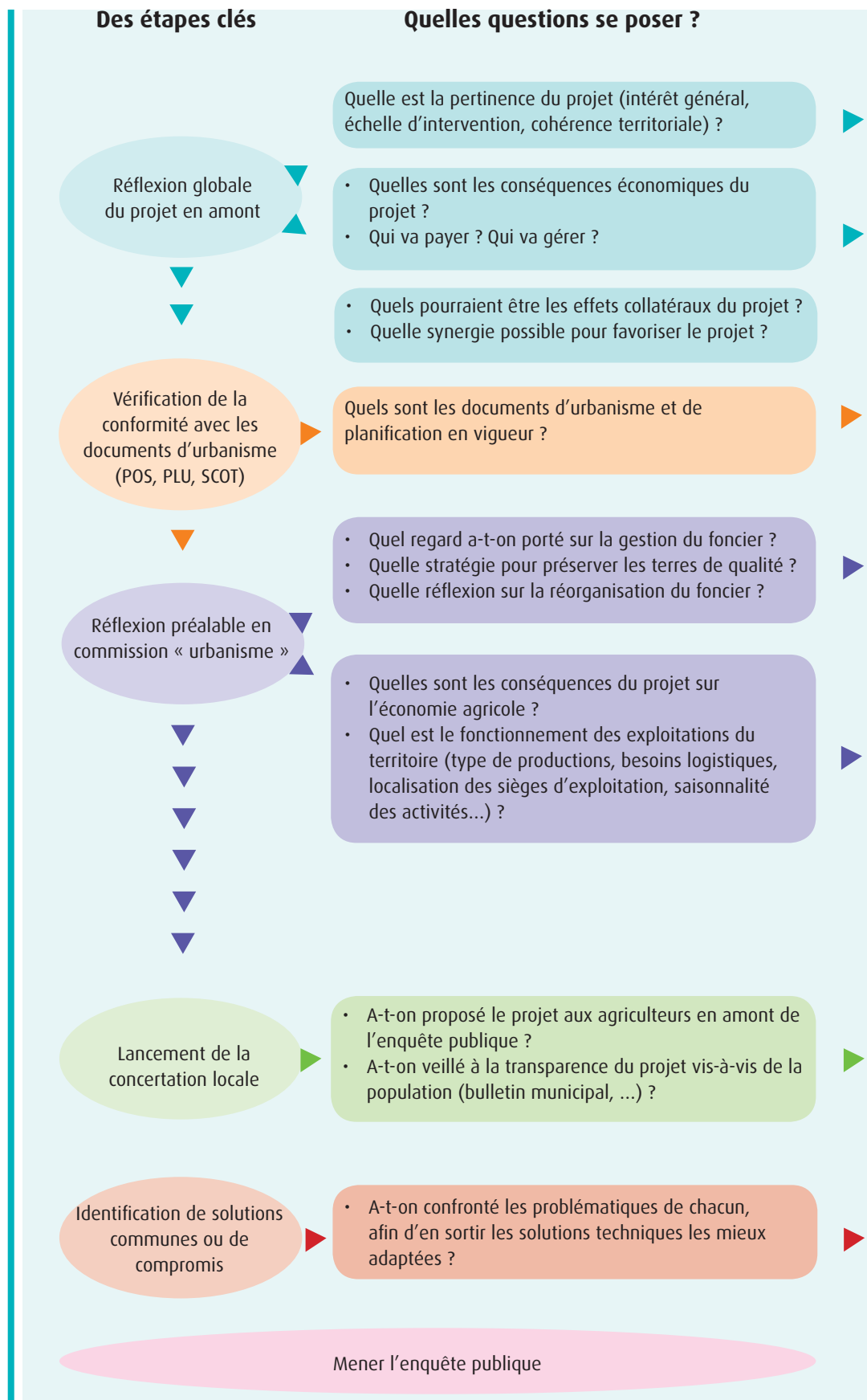
- Organiser des visites de terrain
- Organiser des rencontres en identifiant des thèmes accrocheurs, qui correspondent à une réelle demande des agriculteurs et en créant les conditions favorables au dialogue :
  - \* Préciser les règles du groupe (écoute, non agression...)



- \* Définir l'organisation des réunions :
    - choisir la date : éviter les temps des travaux agricoles, vérifier le calendrier des réunions locales et autres actualités
    - choisir l'horaire : prévoir des temps de réunions adaptés aux contraintes des participants (éviter les heures de traite)
  - \* Présenter au départ les objectifs et les étapes pour y accéder, le sujet de la concertation et son but. L'engagement ne se fera que si la problématique du débat est clairement formulée et si la nature de l'implication demandée à chacun (nombre et déroulement des réunions) est rapidement précisée.
  - \* Bien exposer ce sur quoi porte le dialogue, le canaliser et orienter les réflexions ; mentionner les points qui ne sont pas traités dans ce cadre, pour que tous les acteurs qui s'engagent dans la démarche le fassent en connaissance de cause ;
  - \* Créer une culture commune en organisant des restitutions de diagnostic ;
  - \* Au début du processus, ne pas tomber dans le « dialogue alibi », générateur de frustrations des personnes impliquées.
- 
- Dans certains cas, il peut être utile de :
    - \* réunir les agriculteurs entre eux avant de débattre sereinement sur des points de divergences, sans exacerber des confrontations parfois engendrées par les regards extérieurs ;
    - \* recueillir les attentes de chacun, de manière à confronter la diversité des enjeux et les préoccupations de chacun ;
    - \* définir ce qui est commun : organiser un discours collectif, pour mettre en avant les points de convergence, les priorités, et se positionner dans une attitude constructive ;
    - \* accepter les points de divergence, les comprendre et poser ce qui est acceptable, ce qui ne l'est pas, pour cerner les points sur lesquels un compromis ne semble pas pouvoir se dessiner. Sur cette base, il s'agit d'identifier les points de blocage et les marges de manœuvre possibles ;
    - \* marquer les étapes par la reformulation et la validation collective des prises de décision.

## ■ Des étapes clés pour aller vers la concertation

Liste des points clés pour préparer un projet dans la concertation avec les agriculteurs dans un projet de développement et/ou d'aménagement du territoire



## La « check list » de la concertation

- Identifier l'échelle de la compétence « voirie », « aménagement », « urbanisme » : échelle communale ou intercommunale
- Vérifier l'articulation du projet avec celui de l'intercommunalité, et ceux des communes voisines

- Analyser l'impact des travaux
- Visualiser les conséquences du projet d'aménagement sur la construction actuelle (liens aux réseaux d'adduction d'eau potable et d'eaux usées, lignes électriques, ...)

Vérifier la compatibilité réglementaire entre les documents (POS, PLU, SCOT)

Echanger sur la qualité agronomique des terres ou solliciter la chambre d'agriculture ou la DDTM

Vérifier la nécessité, l'intérêt et la possibilité :

- de procéder à un remembrement,
- de pouvoir réaliser une réserve foncière.

Pour tout projet d'aménagement :

- \* vérifier les projets d'installation de jeunes agriculteurs et d'agrandissements d'exploitations visant le maintien de leur compétitivité,
- \* comprendre les besoins/contraintes des filières de productions locales (élevage, cultures, mixtes, etc.) sur lesquelles sont positionnées les exploitations agricoles du territoire,
- \* vérifier le principe de réciprocité.

Pour un projet d'aménagement routier :

- \* veiller à respecter les accès aux exploitations, comme pour une zone d'activité (voir la possibilité de déviations),
- \* éviter un tracé qui couperait une exploitation en deux,
- \* penser aux aménagements de voies multi usages (voie douce et desserte agricole).

Contactez les agriculteurs locaux (si la commune n'en a pas, voir avec les organisations professionnelles agricoles ou des agriculteurs voisins pour identifier les agriculteurs concernés),

Organiser une concertation dès le début du projet avec les agriculteurs et les propriétaires impactés au niveau du terrain et des transports : réunions locales, questionnaires, visites de terrain, échanges thématiques...

- Prendre le temps d'expliquer les objectifs du projet, les contraintes du territoire et d'écouter celles des agriculteurs,
- Solliciter les conseils de la chambre d'agriculture au cours de l'élaboration des documents d'urbanisme.

## Exemple : la réalisation d'un projet d'infrastructure

Les besoins ont-ils été identifiés en terme de :

- sécurité routière (diagnostic ?)
  - fréquentation (par le comptage du nombre quotidien de véhicules)
- + Lorsqu'il existe, s'appuyer sur le schéma de circulation ou plan de déplacements. Y a-t-il une réponse au besoin multi-usages ? (articulation voies vertes, déplacements doux)

Contactez les usagers de l'ouvrage (pas seulement les agriculteurs !) : artisans, routiers, agriculteurs, par le biais de réunions groupées par exemple.

La population locale est-elle correctement desservie ? Comment a été mise en place la concertation ?

(cette liste a été élaborée au cours d'ateliers locaux réunissant des élus locaux et des agriculteurs, dans le cadre de l'étude « agriculture et territoire de Caen-Métropole » menée par Blézat Consulting pour la DDTM 14)

## 2. Comment mieux connaître l'agriculture de mon territoire ?

**Le diagnostic agricole du territoire est ici un outil de support à la décision permettant à l'élu d'utiliser des bases solides.**

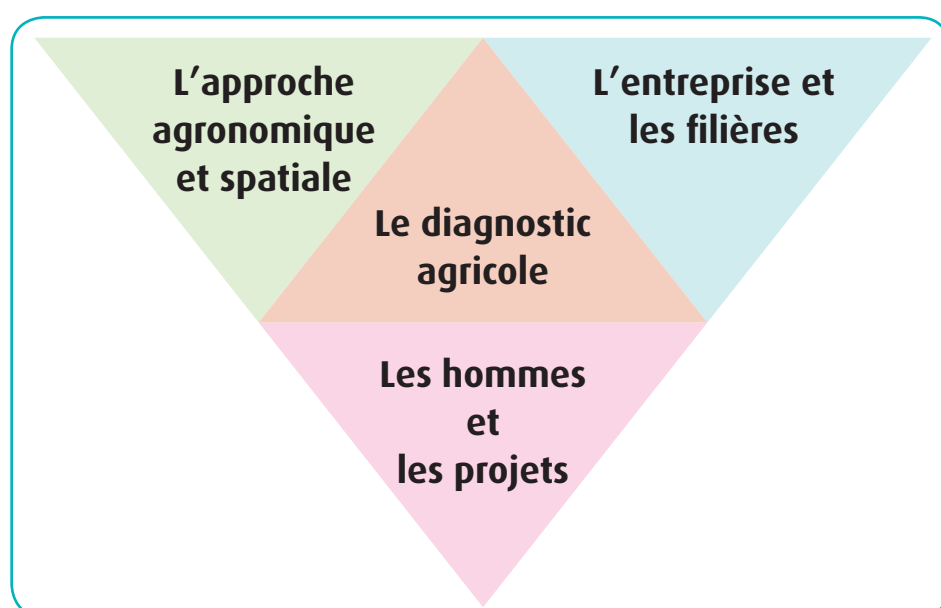
### ■ Pourquoi réaliser un diagnostic agricole ?

Le diagnostic agricole est un autre « outil d'aide à la décision », utile à la prise en compte de l'agriculture dans son ensemble, au cours de l'élaboration d'un document d'urbanisme.

### ■ Concrètement, comment réaliser un diagnostic agricole ?

Le diagnostic agricole repose sur les 3 approches suivantes :

- technique, agronomique et spatiale de l'agriculture ;
- sociale : les hommes mais surtout leur projet (pour se « projeter ») ;
- économique : l'entreprise et les filières, avec leurs atouts, leurs contraintes et les difficultés à venir.



#### **L'approche technique, agronomique et spatiale :**

Il s'agit de faire un état des lieux sur la qualité des sols, les drainages réalisés, le remembrement (impacts sur les sols), les possibilités d'irrigation (pour le maraîchage par exemple), les types de cultures (pour connaître le trafic routier, les périodes de pointe, les bruits occasionnés...), le paysage, la localisation des sièges d'exploitation (principe de réciprocité à respecter, type de parcellaire, appartenance du foncier : ferme/propriétaire), etc...

*Sur le territoire de Caen Métropole par exemple, la qualité agronomique des terres est connue et « reconnue », avec des rendements supérieurs à la*

*moyenne nationale (en moyenne 96 q/ha en blé tendre, un tiers de plus que la moyenne française de 71 q/ha). C'est un facteur important à prendre en compte dans les prises de décisions pour les projets de développement et les actions d'aménagement (Extrait du Diagnostic agricole mené par Blézat Consulting pour la DDTM 14, dans le cadre de l'étude « prise en compte de l'agriculture sur le territoire du ScoT de Caen Métropole).*

### **L'approche sociale : les hommes et les projets**

Cette dimension est primordiale à intégrer dans le diagnostic agricole. En effet, les projets et les intentions des agriculteurs, à plus ou moins long terme, tels que la transmission de l'exploitation, la vente de parcelles si l'agriculteur est propriétaire foncier, ou le développement de l'entreprise agricole pour résister aux marchés, sont autant d'éléments qualitatifs qui renseignent sur la vision des agriculteurs quant à leur activité et les dynamiques à venir. Les choix qu'ils envisagent vont interagir avec les projets territoriaux et doivent donc être pris en considération. L'analyse quantitative (évolution du nombre d'agriculteurs, capacité des entreprises à résister aux marchés) apporte des compléments sur la conjoncture agricole locale.

*En région Basse-Normandie, le fermage représente 82% des surfaces agricoles. Sur le territoire de Caen Métropole, près de 750 exploitations déclarent à la PAC et exploitent 88% de la SAU identifiée par le Mode d'Occupation des Sols. Ces entreprises agricoles représentent environ 10% des exploitations et 15% de la SAU du Calvados. La taille moyenne des exploitations (104 ha) de ce territoire est donc supérieure à la moyenne départementale.*

*25% des exploitations ont moins de 50 ha et gèrent 7% de la SAU, 39% des exploitations ont plus de 100 ha, 24% entre 50 et 100 ha. On rejoint là le constat effectué à l'échelle départementale, qui fait état d'une agriculture à deux vitesses (Extrait du Diagnostic agricole mené par Blezat Consulting pour la DDTM 14, dans le cadre de l'étude « prise en compte de l'agriculture sur le territoire du ScoT de Caen Métropole).*

### **L'approche économique : les entreprises et les filières**

Au delà d'un simple état des lieux, il est intéressant de connaître la conjoncture du moment et celle à venir, ce qui peut déstabiliser ou au contraire, renforcer une filière (augmentation ou baisse des prix de la viande, du lait, des céréales). L'évolution des marchés a une répercussion directe sur les choix des agriculteurs et par conséquent, sur l'agriculture du territoire.

Cette dimension doit aussi être approfondie dans le cadre de réflexions sur les circuits courts, pour favoriser des activités agricoles viables humainement et économiquement.

### **Informations pratiques**

#### **Qui peut m'aider à élaborer un cahier des charges (modèles) ?**

- le CAUE
- la Chambre d'agriculture

#### **Qui peut réaliser un diagnostic agricole ?**

- la Chambre d'agriculture du Calvados
- la SAFER
- des bureaux d'études avec des compétences en agronomie

#### **Pour quel budget ?**

*Il est vrai que dans le cadre d'un PLU qui doit travailler sur de nombreux autres thèmes, la réalisation d'un diagnostic agricole peut représenter une part conséquente. Ce travail doit être considéré comme un investissement sur le futur (par exemple en ramenant le coût par habitant), et éviter en particulier certaines situations qui pourraient s'avérer coûteuses à la société (entretien de l'espace, réfection de chaussée...)*

*Le diagnostic agricole mené à l'échelle intercommunale présente un certain nombre d'avantages, au niveau :*

- du prix : le coût du diagnostic est rationalisé
- de la qualité du diagnostic : pour un effort modeste de chaque commune, le budget permet un travail plus poussé.
- de la vision d'ensemble : la logique d'exploitation se fait à une échelle supérieure à l'échelle communale (particulièrement pour des exploitations de grandes cultures, qui font près de 90 ha en moyenne dans le Calvados)

## ■ Le contenu du diagnostic agricole

### L'approche technique, agronomique et spatiale

Thèmes à analyser	Indicateurs	Orientations
Identification de la qualité agronomique des terres Analyse de l'irrigation, du remembrement, des haies, du drainage	Répartition des haies Remembrement	Mettre en relation : <ul style="list-style-type: none"> <li>• les cultures céréalières avec une qualité agronomique des terres,</li> <li>• les cultures fourragères avec la nécessité de préserver des parcelles proches des exploitations (déplacements d'engins et coûts de production),</li> <li>• les pâturages avec la valeur écologique des terres (prairies) et avec leurs obligations fonctionnelles (transports d'animaux sur des trajets quotidiens et les règles européennes de maintien des surfaces).</li> </ul>
Occupation des sols (prairies, cultures : lin, céréales, maïs fourrages, betteraves,...)	Répartition des cultures et des prairies SAU commune	
Répartition des sièges d'exploitation, Analyse du parcellaire : regroupé ou morcellé Analyse du foncier : parcelles en propriété ou en fermage	Distance moyenne des parcelles au siège d'exploitation Identification des parcelles exploitées par des sièges d'exploitation, dans le périmètre ou en dehors	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si la distance est élevée : proposer des échanges, encourager la restructuration dans les projets et utiliser les organismes de gestion du foncier</li> <li>• Si les exploitations sont morcelées : envisager des possibilités d'échanges, et de gestion du remembrement</li> <li>• Vérifier la présence de friches d'opportunité (éviter le classement AU...)</li> <li>• Surveiller le respect des règles de réciprocité (décret n°2011-842 du 15/07/11 et arrêté du 07/02/05)</li> </ul>
Intégration paysagère	Type du patrimoine bâti Maillage bocager, contractualisation Mesures Agro-Environnementales/ Agriculture Biologique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trame verte et bleue</li> </ul>

### L'approche économique, les filières et les entreprises

Thèmes à analyser	Indicateurs	Orientations
<b>Analyse des modes de production :</b> filières industrielles ou circuits courts	Prix des céréales, de la viande, du lait, des intrants, du fioul Demande de produits locaux au coût réel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifier la conjoncture des marchés, les contraintes et les risques de chaque production et des types de filières et les possibilités</li> </ul>
<b>Analyse des modes de production :</b> les types de productions et leur évolution dans le temps : élevage (bovin laitier ou allaitant, ovin, caprin, avicole, porcin, équin...), cultures, activités mixtes (polyculture élevage)	Nombre et type d'exploitation (lait/viande/céréales/lait-céréales/viande-céréales/arbo/maraîchage/ élevage Hors Sol) Statut de l'exploitation (société/individuel) SAU exploitation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifier les orientations agricoles principales sans oublier les spécificités locales : ovins, chevaux, cidricole... : les orientations dépendront des types d'activités</li> <li>• Effectuer, si possible dans le cas de consommation ou d'opérations foncières, des échanges de terres, (attention au respect des règles des droits à prime et à produire)</li> <li>• Maintenir la production de viande bovine et ovine en zone défavorisée, de captage, de déprise</li> <li>• Ne pas boiser des terres porteuses de droits ou éligibles aux aides communautaires sauf s'il n'y a aucun repreneur</li> </ul>

## L'approche économique, les filières et les entreprises (suite)

Thèmes à analyser	Indicateurs	Orientations
Cas de l'élevage	Localisation des bâtiments d'élevage Quota laitier Localisation des exploitations aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement Nombres d'animaux (Vaches laitières, vaches allaitantes, chevaux, moutons, caprins, porcs, volailles) Parcelles sur plan d'épandage	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maintenir la desserte des camions des laiteries,</li> <li>Tenir compte des contraintes de gestion des quotas (transmission...)</li> <li>Prendre en compte les nuisances dues à l'élevage</li> <li>Tenir compte des contraintes de gestion des droits</li> <li>veiller au respect des règles de réciprocité (décret n°2011-842 du 15/07/11 et arrêté du 07/02/05)</li> <li>Veiller au potentiel attractif champêtre et pédagogique qu'apporte l'élevage sur le territoire</li> <li>Lister les parcelles potentiellement épandables (à mettre en relation avec la topographie pour vérifier la présence de terres potentiellement épandables autres)</li> </ul>

## L'approche sociale, les hommes et leurs projets

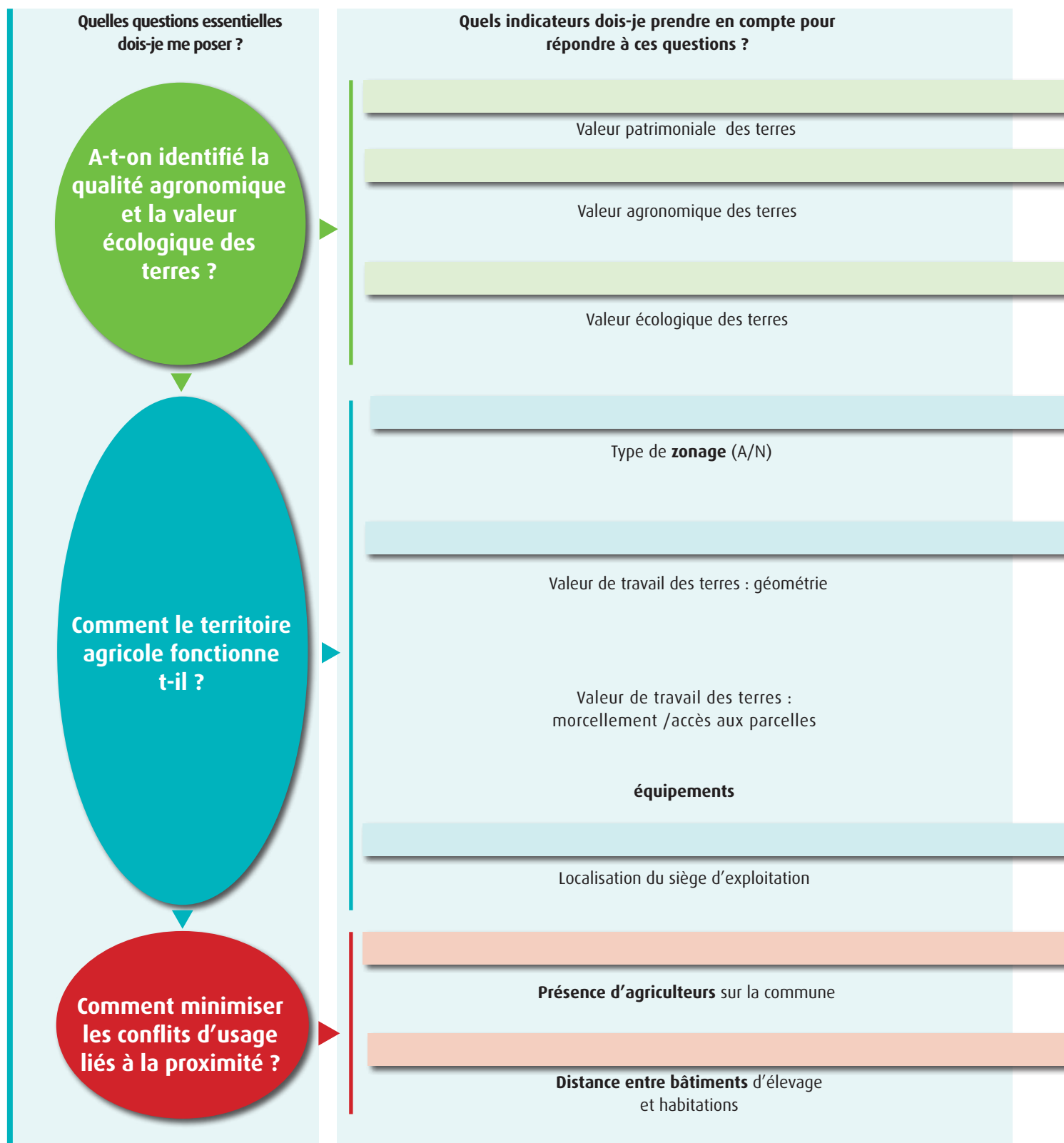
Thèmes à analyser	Indicateurs	Orientations
La répartition et l'évolution des agriculteurs sur le territoire	Nb de sièges d'exploitation sur la commune Nombre de chefs d'exploitation Statuts juridiques (individuels, groupés) Petite, grande ou moyenne exploitation	<p><b>Si présence :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Concertation, cohabitation (route, nuisance...)</li> <li>Périmètre de réciprocité des bâtiments</li> <li>Créer et favoriser les zones de contact (gestion de l'espace de vie, économie locale en favorisant les circuits courts)</li> <li>Eviter le mitage et le morcellement</li> <li>Favoriser la pérennisation des exploitations (mener des actions préventives pour le renouvellement)</li> </ul>
L'âge des exploitants La dynamique des projets, les possibilités de transmission, de développement	Age des chefs d'exploitation Evolution sur 10 ans de l'âge moyen des chefs d'exploitation	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ne pas démembrer une exploitation quand l'exploitant est proche de la retraite et a un repreneur</li> <li>Ne pas prévoir un zonage AU sur des terres exploitées par un JA prévu ou dans les 5 premières années d'installation (Résiliation de plein droit d'un bail rural en cas de classement d'une parcelle en zone urbaine - Art. L 411-32 du code rural)</li> </ul>
La dynamique d'installations	Nombre d'installations sur 10 ans	<ul style="list-style-type: none"> <li>Déclasser des anciennes zones AU ou NA non utilisées</li> <li>Ne pas créer de la spéculation foncière par le classement des zones qui augmentent la déprise et le montant de reprise</li> </ul> <p><b>Si absence :</b> vérifier la présence de terres agricoles et la concertation avec les exploitants extérieurs au périmètre.</p>

## ■ S'approprier le diagnostic

Le diagnostic tend à récapituler les caractéristiques du territoire, mais la lecture n'est pas forcément aisée pour un néophyte, ou lorsque l'on veut saisir rapidement les enjeux essentiels.

Le tableau suivant propose quelques clés de lecture. Selon les filières, certains éléments constituent un enjeu de plus ou moins grande importance.

## ■ La grille de lecture pour analyser le diagnostic agricole





## Les sources de données

Les sources de données peuvent provenir de la DDTM, de la Chambre d'Agriculture, de la MSA, de l'OFIVAL, de l'INAO... mais une enquête complémentaire ou un échange avec les agriculteurs locaux permettent à la fois de vérifier les données qui peuvent être incomplètes ou inaccessibles à l'échelle de la commune (du fait de la confidentialité des données) et d'aborder les projets de transmission, de développement ou d'installations, qui ne sont pas répertoriés dans des bases de données.

Quels sont les enjeux dégagés par l'analyse de ces indicateurs ?	Quelles traductions en terme de préconisations pour les SCOT/PLU cela entraîne-t-il ?
<b>Cas général</b>	
Quelles sont les spécificités agricoles de mon territoire ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Caractériser et valoriser le terroir</li> </ul>
<b>Grandes cultures</b>	
<u>Enjeux nourriciers et économiques :</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>permet la présence de cultures à forte valeur ajoutée</li> <li>un revenu directement lié au rendement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>S'efforcer de conserver les terres avec le meilleur potentiel</li> <li>Classer les terres en A</li> </ul>
<b>Prairies</b>	
<u>Enjeux environnementaux :</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>engagement MAE, zones humides, naturelles...</li> <li>enjeux liés aux paysages</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Faire le lien avec les trames vertes et bleues</li> </ul>
<b>Cas général</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Limitation des possibilités de construction de bâtiments et d'équipements agricoles</li> <li>Risque de spéculation jouant sur les possibilités d'installation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Préférer le A de façon générale</li> <li>Classement N possible lorsqu'il s'agit de pâtures en proximité de zones sensibles</li> </ul>
<b>En grandes cultures</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Taille des parcelles directement corrélée à la productivité + seuil «minimum» d'intérêt d'exploitation</li> <li>Temps d'accès</li> <li>Menace sur la circulation des camions betteraviers, pommes de terre... impact sur la rotation culturale et les pratiques</li> </ul> <p>Besoins en irrigation ? durabilité ? coût ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se fixer un taux maximal d'urbanisation</li> <li>Eviter le « grignotage »</li> <li>Limiter l'étalement diffus, éviter le phénomène « dent creuse »</li> <li>Penser aux dessertes agricoles</li> <li>Différencier les engins agricoles des poids lourds lors d'interdictions de circuler</li> <li>Urbaniser prioritairement les « dents creuses »</li> </ul>
<b>En élevage</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Attention enclavement : nécessité d'un accès à des terres de proximité pour le bétail</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Veiller à un accès à des terres de proximité pour le bétail</li> </ul>
<b>Cas général</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Possibilité de dialogue facilité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Veiller à mettre en place un système de concertation</li> <li>Demander de l'aide aux structures représentant l'agriculteur s'il n'y a pas d'exploitant sur la commune</li> </ul>
<b>En élevage</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nuisances sonores, olfactives...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Distances de recul</li> <li>Charte de bon voisinage</li> </ul>

### 3. Quels sont les outils à ma disposition pour mieux gérer le foncier dans les documents de planification et d'urbanisme ?

#### ■ Les impacts de la gestion du foncier sur l'agriculture

Sans action coordonnée et volontariste, les choix établis dans les documents de planification et d'urbanisme vont impacter non seulement sur le foncier agricole, mais aussi l'activité agricole dans toutes ses dimensions.

##### *Des impacts économiques*

##### **La rentabilité des exploitations sur le territoire**

Le morcellement des parcelles, ou l'urbanisation de parcelles excentrées du pôle urbain, génèrent des contraintes de déplacement et de temps, qui risquent de remettre en cause la rentabilité de l'exploitation. La transmissibilité des exploitations peut aussi être touchée (plus de difficultés à trouver un repreneur lorsque le parcellaire est redécoupé).

**Parole d'agriculteur :**  
« jusqu'à des prix multipliés par 30 ! »

**Parole de technicien d'une commune :** « il faut protéger les agriculteurs d'eux-mêmes »

##### **Le prix du foncier**

La spéculation sur le foncier joue sur la hausse des prix des terres, ce qui engendre des contraintes sur les possibilités d'agrandissement et d'installation.

Les prix des terres sont élevés, d'une part, à cause de la concurrence entre agriculteurs et de la faible disponibilité du foncier, et d'autre part, du fait de la concurrence avec des non agriculteurs prêts à payer cher leur terrain. Les prix élevés peuvent encourager les agriculteurs/propriétaires à vendre pour s'assurer un revenu complémentaire, notamment dans le cadre de leur retraite.

## Des impacts sur l'organisation du territoire et la structuration des paysages

Selon les contextes locaux, l'entretien des parcelles agricoles peut diminuer du fait de la difficulté à les exploiter, ce qui peut aboutir à de l'enfrichement, avec un impact sur l'ouverture des espaces et le paysage. A noter que la remise en état de terrain est bien plus coûteuse qu'un entretien régulier.

En outre, le foncier n'est pas une ressource renouvelable : une fois les sols artificialisés, il sera difficile et onéreux de réhabiliter une terre vers une fonction agricole.

## ■ Les leviers et les outils pour gérer la consommation du foncier

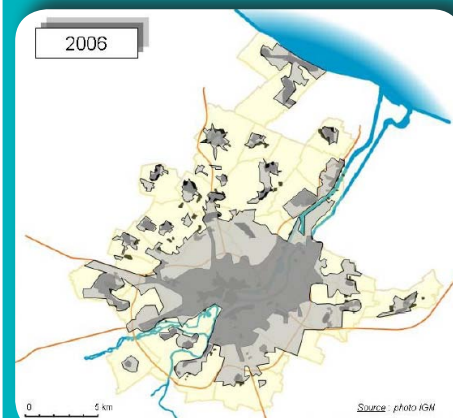
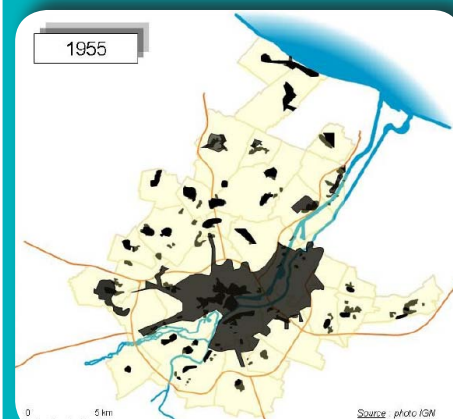
### Réfléchir à sa stratégie de planification

Que souhaite-t-on afficher dans les documents d'urbanisme (PLU, ScoT) à court, moyen et long terme ? Quelles sont les prévisions économiques et démographiques sur la commune ? Quels sont les besoins recensés en matière de développement économique, d'agriculture, d'habitat ? Une urbanisation économe en espace, l'accueil de nouveaux habitants, de nouvelles activités ? Quelles sont les stratégies des acteurs de mon territoire, les comportements individuels ? Les caractéristiques agricoles peuvent-elles influencer les choix de consommation foncière ? Quels sont les éléments naturels et les infrastructures de mon territoire : sont-ils des « barrages physiques » ou au contraire des objectifs à l'urbanisation - en tendant à urbaniser tout l'espace entre la zone urbaine et la limite créée par l'infrastructure ou la zone naturelle - ? Quelle répercussion du marché foncier sur mon territoire à court et à long terme ?

Face à ces questions, les collectivités adopteront une stratégie différente pour lutter contre la pression de l'urbanisation, en fonction des choix effectués dans les documents d'urbanisme.

En outre, un projet de territoire ne se limitant pas uniquement au PLU, le PADD peut aussi contenir un certain nombre d'orientations. Inversement, il doit être accompagné par la mise en place d'actions cohérentes afin d'obtenir des résultats.

Évolution de la tâche urbaine autour de l'agglomération de Caen depuis un siècle :



**L'usage de ces outils n'a d'intérêt que si le document d'urbanisme est lui-même solide et se donne les moyens de ses objectifs.**

**Pour l'application de ces outils, l'appui des acteurs locaux et des agriculteurs est nécessaire.**

### ***Privilégier l'élaboration de documents d'urbanisme à plus grande échelle***

Il peut être judicieux d'élaborer un PLU à une échelle intercommunale plutôt que communale, pour réfléchir à la polarisation des services et des équipements, à la gestion des déplacements ou encore à la création de zone agricole protégée (ZAP).

### ***Utiliser et organiser une veille sur les outils réglementaires à disposition***

Les outils présentés appuient une volonté manifestée au sein des documents d'urbanisme. Leur utilisation est la traduction d'une volonté politique. Ils ne doivent pas être considérés comme des « solutions universelles », mais comme le soutien d'un travail qui aura été commencé bien en amont.

**Récapitulatif des principaux outils de gestion - développement de l'espace et préservation des terres agricoles** (Voir le détail dans le dossier n° 4)

<b>Les outils de planification</b>	DTADD, SCOT, PLU, Carte communale, PLH, SDAGE, SAGE, SMVM, TVB
<b>Les outils d'aménagement opérationnels</b>	ZAC, Lotissement, AEU ®, charte paysagère, OPAH, PRI
<b>Les outils d'acquisition foncière</b>	DPU, ZAP, Expropriation pour cause d'utilité publique
<b>Les outils de gestion et de protection des terres agricoles</b>	ZAP, PAEN, OCAGER, AFP, Natura 2000 et gestion des terres agricoles

## Pour s'y retrouver dans les principaux outils existants

Procédure / Outil	C'est pour moi si...	Principe d'action	Acteurs (opérateur - partenaires)	Echelle	Cadre législatif
Zone Agricole Protégée (ZAP)	<b>Je souhaite une protection supplémentaire (par rapport au zonage agricole au PLU)</b>	Servitude d'utilité publique ayant pour objet de soustraire à la pression urbaine des espaces agricoles	Communes/EPCI et État, Chambre départementale agricole, INAO, CDOA Enquête publique	À l'échelle d'une ou plusieurs parcelles, d'une ou plusieurs communes	Instituée par la loi d'Orientation Agricole de 1999 et modifiée par la loi d'Orientation Agricole de 2006. Article L.112-2 du CR
Espaces Naturels Sensibles (ENS)		Politique de préservation de la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels...	Conseil Général, Communes En cas de vente un partenariat peut être mis en place avec la SAFER	Département	Appelés «périmètres sensibles» par une loi de 1959, ils sont devenus ENS par une loi de 1985. Articles L 142-1 et suivants du CU
Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN)	<b>Je mets en place un programme d'action et je souhaite une protection supplémentaire (par rapport au zonage agricole au PLU) pour les secteurs concernés</b>	Politique de protection et de mise en valeur des espaces naturels et agricoles périurbains, auquel s'ajoute le droit de préemption	Conseil Général, Communes, Chambre départementale agricole Enquête publique	Ponctuellement, sur des espaces à enjeux, ou localisation à une échelle plus grande	Loi sur le Développement des territoires ruraux (DTR) de 2005 et décret n°2006-821 du 7/07/2006. Articles L. 143-1 et suivants du CU
Réserve Foncière	<b>Je souhaite agir sur la disponibilité des terres</b>	Acquisition des exploitations agricoles sans repreneur en vue et de les remettre sur le marché agricole Possibilité de mise en œuvre en vue d'opérations d'aménagement	L'État, les collectivités locales, ou leurs groupements compétents, les Syndicats mixtes et les établissements publics SAFER, ADASEA, Chambre départementale agricole		Créée par la loi d'Orientation Foncière de 1967. Articles L.221-1 et suivants du Code de l'Urbanisme
Zone d'Aménagement Différé (ZAD)	<b>Je souhaite agir sur le prix du foncier (contrôle et régulation)</b>	Institution d'un droit de préemption permettant de bloquer les logiques de spéculation foncière si un projet d'aménagement existe	Communes, EPCI compétent ou État	À l'échelle d'une ou plusieurs parcelles, d'une ou plusieurs communes	Instituée par une loi de 1962. Articles R.212-1 et suivants du Code de l'Urbanisme.

A ces différents outils, peut être également ajouté le classement des haies, très utile notamment pour protéger les parcelles agricoles de l'érosion et/ou du ruissellement.

## Choisir un aménagement urbain plus économe en foncier

### Le renouvellement urbain :

- Plutôt que de s'étendre sur de nouvelles surfaces, il peut être intéressant de chercher des espaces urbains ou des bâtiments non utilisés, non fonctionnels ou pouvant être densifiés. Parfois, c'est tout un quartier que l'on peut revitaliser. Cette approche est certes plus onéreuse que la construction sur terrain vierge, mais diminue sensiblement l'étalement urbain, recentre la vie urbaine, solutionne une partie des problématiques de transport, réseaux...

### Les formes urbaines

- Si le modèle pavillonnaire a longtemps prévalu comme «idéal de construction», aujourd'hui, les efforts architecturaux proposent des logements au moins aussi fonctionnels, tout en diminuant fortement leur emprise au sol et plus accessibles (diversité de l'habitat).



© DDTM 14

### Illustration du lien entre choix de forme urbaine et emprise au sol

Densité et consommation d'espace entre 1990 et 2004

10 500 logements en F1 = 2 625 Ha

10 500 logements en F2 = 1 050 Ha

10 500 logements en F3 = 420 Ha

10 500 logements en F4/5 = 150 Ha

PAYS DE LA



Louvigny © DREAL BN

Une simulation de l'impact foncier des différentes formes de développement résidentiel fait ressortir les besoins fonciers nécessaires, à nombre de logements égal, pour accueillir les constructions nouvelles.

La répartition et plus généralement la mixité des formes de développement pourront donc avoir des effets plus ou moins marqués en terme de consommation d'espace, d'où des enjeux de mixité entre formes urbaines passant par un rééquilibrage des typologies de construction.

Source : Problématique foncière - Provence Verte, 2008, SAFER, AID

## ZOOM sur l'artificialisation dans le Calvados

*Département du Calvados : 17 000 ha ont été enlevés de l'espace agricole productif du département depuis 1989*

*Plaine de Caen : Plus de 2 200 ha de surface agricole utile consommés autour de l'aire urbaine de Caen de 1995 à 2005 (l'équivalent de près de 3 communes).*

## ***Veiller aux impacts réglementaires, économiques, environnementaux et paysagers des zones à urbaniser***

- Veiller à la compatibilité avec les documents de planification (ScoT, Directive Territoriale d'Aménagement...) et aux contraintes réglementaires (Loi Littoral, épandage...)
- Anticiper sur les coûts supplémentaires induits : absence/présence de réseaux et/ou d'équipements
- Proposer la concertation en cas d'urbanisation des « dents creuses » : lorsque ces zones sont difficilement accessibles ou inexploitable pour les agriculteurs, il peut être en effet judicieux de les urbaniser, sauf pour du maraîchage, des vergers. Dans tous les cas, le dialogue est nécessaire pour juger de l'intérêt fonctionnel du terrain.

Attention, on ne peut pas réserver une zone pour un type d'agriculture spécifique (que ce soit du maraîchage ou de l'agriculture biologique). Par contre, il est possible de classer des zones agricoles proches de la ville pour conserver un potentiel d'agriculture de proximité et inscrire une orientation dans le PADD, afin de pérenniser ce classement.

## ***Surveiller la consommation d'espaces***

Certaines données engendrent des tendances à l'étalement urbain ou à l'artificialisation des terres agricoles (comparaison de photos aériennes ou des orthophotoplans, évolution des surfaces agricoles ou des surfaces urbanisées). L'évolution des zones à urbaniser dans les PLU facilite le suivi de l'urbanisation réelle du territoire (via la numérisation ou l'identification de ces zones dans des outils cartographiques). Quelle que soit la méthode employée, l'important est de comprendre d'où viennent les chiffres à l'instant T et l'objectif que l'on souhaite atteindre, à l'instant T+1.

Document réalisé  
par la Direction Départementale  
des Territoires et de la Mer  
du Calvados

Pôle Expertise territoriale/  
Service du Système d'Information,  
de la Circulation Routière  
et de l'Expertise Territoriale  
avec le bureau d'études  
Blézat Consulting

Mise en page : DREAL/MPAS

Février 2012

Crédit photos :  
DDTM 14 - DREAL BN -  
Laurent Mignaux - MEDDTL

Direction Départementale  
des Territoires et de la Mer  
du Calvados

Pôle Expertise territoriale/  
Service du Système d'Information,  
de la Circulation Routière  
et de l'Expertise Territoriale

10 boulevard du général Vanier  
BP 80517  
14035 Caen cedex 1  
Téléphone : 02 31 43 15 00  
Télécopie : 02 31 44 59 87  
ddtm@calvados.gouv.fr  
[www.calvados.equipement-agriculture.gouv.fr](http://www.calvados.equipement-agriculture.gouv.fr)

